

## O Federalismo Brasileiro na Constituição de 1988<sup>1</sup>

**LEONARDO CARVALHO RANGEL**

Mestrando em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sob a orientação do Professor Livre-Docente Luiz Alberto David Araujo.

**Resumo:** Este artigo apresenta um estudo sobre as características fundamentais do federalismo a partir de uma perspectiva histórica e crítica da ordem constitucional brasileira, com vistas a explicitar a forma da divisão do poder político pela repartição de competências imposta pela Constituição de 1988.

**PALAVRAS-CHAVE:** Federalismo; repartição de competências; Constituição de 1988.

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Conceitos fundamentais do federalismo; 1.1 Conceito de Estado; 1.2 Formas de Estado; 1.3 Estado Federal; 1.3.1 As origens e a evolução do Estado Federal; 1.3.2 Características fundamentais do Estado Federal; 1.3.2.1 Existência de uma Constituição Federal; 1.3.2.2 Soberania do Estado Federal e autonomia dos Estados-membros; 1.3.2.3 Indissolubilidade do vínculo federativo; 1.3.2.4 Repartição constitucional de competências e rendas; 1.3.2.5 Formas de participação dos Estados-membros na elaboração da norma geral; 2 O federalismo brasileiro; 2.1 Origem do federalismo brasileiro: o período monárquico e os antecedentes da proclamação da República; 2.2 Égide da Constituição da República de 1891; 2.3 Égide da Constituição da República de 1934; 2.4 Égide da Constituição da República de 1937; 2.5 Égide da Constituição da República de 1946; 2.6 Égide da Constituição da República de 1967 e Emenda Constitucional nº 1, de 1969; 2.7 Égide da Constituição da República de 1988; 2.7.1 Características principais; 2.7.2 Pontos trazidos pela nova ordem constitucional de destaque no arranjo federativo: municipalismo, repartição constitucional de rendas e constitucionalização das regiões e consórcios públicos; 2.7.3 Repartição de competências na Constituição de 1988; 3 Considerações gerais sobre o federalismo brasileiro: crítica e possível horizonte de repactuação federativa; Referências.

### INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é explicitar as características fundamentais do federalismo a partir de uma perspectiva histórica da ordem constitucional brasileira.

Em um primeiro momento, elege-se o federalismo como plano principal de análise, na busca de seu conceito, suas origens e suas características fundamentais, com destaque para a enumeração, a classificação e as técnicas de repartição das competências constitucionais.

---

1 Este artigo faz parte da dissertação de mestrado intitulada “Federalismo e educação: repartição de competências à luz da Constituição brasileira de 1988”.

Como desdobramento do estudo realizado na primeira etapa, a análise exposta na segunda parte do artigo concentra-se na forma de divisão do poder político dentro do Estado federal brasileiro, seguindo-se, para tanto, um panorama histórico e crítico do plano constitucional desde o Império até os dias atuais.

## 1 CONCEITOS FUNDAMENTAIS DO FEDERALISMO

### 1.1 CONCEITO DE ESTADO

Uma vez descrito o propósito do presente estudo, circunscrito à forma de organização do Estado brasileiro – por meio da repartição de competências constitucionais –, é preciso primeiramente assentar o conceito de Estado na contemporaneidade a partir de um recorte epistemológico voltado ao campo da ciência jurídica.

Tal escolha metodológica, longe de renegar a existência de outros enfoques possíveis sobre a concepção do Estado (v.g., político, sociológico, histórico), visa a situar o objeto de estudo a partir do conjunto de regras que estruturam a organização do poder por meio de uma Constituição<sup>2</sup>.

Ao analisar o conceito de Estado, Manoel Gonçalves Ferreira reconhece que a doutrina tradicional o trabalha a partir da conjugação dos elementos de (i) aglutinação humana (povo), (ii) alocação em determinada base especial (território) e (iii) afirmação de autoridade não sujeita a qualquer outra (poder soberano)<sup>3</sup>.

Para Hans Kelsen, os três elementos caracteres fundamentais do Estado conduzem a sua completa identificação com a própria ordem jurídica, na medida em que resplandecem a vigência de uma ordem coercitiva da conduta humana que deve se estruturar de modo relativamente organizado em um determinado espaço e tempo.

Kelsen destaca que “o Estado, cujos elementos essenciais são a população, o território e o poder, define-se como uma ordem jurídica relativamente centralizada, limitada no seu domínio espacial e temporal

2 Adota-se o conceito de Kelsen, para quem a Constituição representa o escalão mais elevado do direito positivo e representa o fundamento de validade para produção de todas as outras normas (KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Trad. João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 247).

3 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 50.

de vigência, soberana ou imediata relativamente ao Direito internacional e que é, globalmente ou de um modo geral, eficaz”<sup>4</sup>.

Uma vez projetado e acolhido o entendimento kelseniano sobre a concepção jurídica do Estado, o presente estudo volta sua análise às tipologias do Estado segundo o grau de descentralização político-administrativa reservado a um ou vários órgãos de governo dentro de um território, as chamadas formas de Estado.

## 1.2 FORMAS DE ESTADO

Os Estados podem ser classificados de acordo com o grau de descentralização político-administrativa, ou seja, a partir de uma diferenciação entre modelos de organização estatal segundo uma escala de projeção do poder político dentro da esfera territorial<sup>5</sup>.

De acordo com o critério acima enunciado, é possível identificar duas formas ideais: o Estado Unitário e o Estado Federal<sup>6</sup>.

O Estado Unitário pode ser caracterizado pela concentração da atividade legiferante em um único polo de poder. Neste tipo, a produção de normas advém exclusivamente de um único órgão que atrai o monopólio da ordem jurídica, não se admitindo a existência de mecanismos governamentais autônomos e, por consequência, a sobreposição de ordens parciais dentro de um mesmo território<sup>7</sup>.

Por sua vez, o Estado Federal é marcado pela repartição de poderes autônomos dentro de um mesmo território, capaz de permitir, de forma harmônica, a coexistência de ordens jurídicas parciais e de uma ordem jurídica central. Em contraposição ao modelo unitarista, a cono-

4 Ob. cit., p. 321.

5 ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Verbatim, 2013. p. 324.

6 A exemplo do que pondera Fernanda Dias Menezes de Almeida em sua obra *Competências na Constituição de 1988* (ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 10), o propósito do presente estudo não se volta ao aprofundamento das diferenças entre outros modelos de organização do Estado situados entre o espectro dual do unitarismo e do federalismo. Como destaca a autora, há quem reconheça o “Estado Regional”, exemplo da Itália e Espanha, ora como Estado Unitário, ora como Estado Federal, ora mesmo como categoria autônoma. Como afirma Ferreira Filho, a esses Estados “constitucionalmente descentralizados”, por exemplo, não é reservado o atributo de formação de uma ordem parcial interna autônoma, já que sua organização é submetida à aprovação de uma lei nacional (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 54).

7 ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Verbatim, 2013. p. 325; SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 98; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 52.

tação federalista pressupõe o reconhecimento de uma pluralidade de órgãos estatais com legitimidade para produção de normas tendentes à regulação do convívio social.

### 1.3 ESTADO FEDERAL

#### 1.3.1 As origens e a evolução do Estado Federal

A doutrina registra, de modo pacífico, que a feição moderna do Estado Federal encontra suas raízes na primeira década seguinte à proclamação de independência das antigas treze colônias britânicas situadas na América do Norte<sup>8</sup>.

O surgimento do Estado Federal foi marcado por um intenso debate entre os emancipadores dos noveis Estados independentes que reunia, de um lado, defensores da estrutura confederativa (defesa da manutenção da soberania<sup>9</sup> para cada uma das treze entidades), e, de outro, idealizadores da estrutura federalista (abdicação da soberania de cada Estado para construção de um único governo central que garantisse a autonomia<sup>10</sup> dos Estados-membros).

Desde a proclamação da independência no ano de 1776 até a realização de Convenção de Filadélfia em 1787, os Estados Unidos da América experimentaram uma feição de organização confederativa que redundou em claro acirramento das críticas de fragilidade inerentes a este modelo.

No modelo confederativo, todos os Estados preservam sua soberania, o que conduz – a exemplo das acontecimentos históricos atinentes às Confederações constituídas na Europa durante o século XVIII – ao imi-

---

8 ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Verbatim, 2013. p. 325-226; SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 99; MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 929; ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 3-9; MACHADO HORTA, Raul. Problemas do federalismo. In: *Perspectivas do federalismo brasileiro*. Belo Horizonte: Universidade de Minas Gerais, 1958. p. 16-17.

9 Segundo Paulo Gustavo Gonet Branco, “soberania é entendida como poder de autodeterminação plena, não condicionado a nenhum outro poder, externo ou interno” (MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 930).

10 Ainda de acordo com os ensinamentos de Gonet Branco, “autonomia significa capacidade de autodeterminação dentro do círculo de competências traçado pelo poder soberano” (MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 930).

nente risco de rompimento dos laços associativos a partir da conjugação de interesses ou sentimentos voláteis.

A par da instabilidade decorrente da iminência de rompimento dos vínculos associativos, as críticas ao sistema confederativo estadunidense estavam direcionadas, por exemplo, à possibilidade de revogação dos poderes delegados ao Congresso central, à ausência de competência legislativa da União aos cidadãos (ausência de sanção para o caso de descumprimento das leis nacionais), à ausência de provisionamento de recursos próprios para a União, à falta de um tribunal supremo do Poder Judiciário capaz de solucionar conflitos entre decisões das judicaturas dos Estados ou mesmo de interpretar leis de modo uniforme em última instância ou mesmo à inexistência de poder atribuído à União para regular o comércio exterior ou interestadual.

A conjugação de todos esses inconvenientes conduziu a uma revisão completa da forma de organização dos treze Estados independentes que resultou na instituição de um modelo federalista anunciado já no preâmbulo da Constituição de 1787 nos seguintes moldes: “Nós, o povo dos Estados Unidos, a fim de formarmos uma União mais perfeita [...], instituímos e estabelecemos esta Constituição”.

Segundo preceitua Machado Horta<sup>11</sup>, o federalismo norte-americano revelou originariamente uma conotação dual, em que se criavam duas ordens jurídicas internas, marcadas pelas expressas ressalvas previstas no texto constitucional relacionadas às limitações dos Estados-membros, as quais delimitam a reserva da matéria da União em prerrogativas de soberania dantes conferidas aos antigos estados confederados.

O federalismo dual (ou segregador), portanto, estabelece uma rígida divisão (segregação) de competências entre os órgãos estaduais e centrais, de forma a delimitar, com maior clareza, a legitimidade do exercício do poder político dentro das escalas governamentais federais.

Após o advento das Guerras Mundiais, no entanto, principalmente a partir das experiências austríaca (Constituição de 1920) e alemã (Lei Fundamental de Bonn de 1949), Machado Horta anota uma tendência de flexibilização nas formas de repartição de competência entre União e Estados-membros, prevendo uma política legiferante a partir de um

---

11 MACHADO HORTA, Raul. Problemas do federalismo. In: *Perspectivas do federalismo brasileiro*. Belo Horizonte: Universidade de Minas Gerais, 1958. p. 16-17.

maior contato intergovernamental regulado por minuciosa regulação constitucional prévia<sup>12</sup>.

Nesse sentido, a previsão da “legislação concorrente” no art. 74, I-23, da Lei Fundamental de Bonn trouxe a possibilidade de uma atuação integrada entre os poderes central e regionais, tornando-se um importante mecanismo do que posteriormente se convencionou chamar de federalismo cooperativo.

### **1.3.2 Características fundamentais do Estado Federal**

#### ***1.3.2.1 Existência de uma Constituição Federal***

A forma federalista de Estado pressupõe a existência de uma Constituição escrita e rígida, capaz de delimitar as competências de cada ente federado dentro da estrutura de organização estatal, bem como assegurar o caráter à intangibilidade do pacto federativo.

Segundo preceitua Paulo Gustavo Gonet Branco, a Constituição “atua como fundamento de validade das ordens parciais e central”<sup>13</sup>, conferindo unidade jurídica do Estado Federal e, como bem salienta Fernanda Dias Menezes de Almeida<sup>14</sup>, consolidando “o compromisso entre os interesses da unidade nacional e da autonomia regional”.

#### ***1.3.2.2 Soberania do Estado Federal e autonomia dos Estados-membros***

Partindo da premissa de que o exercício da soberania (poder de autodeterminação plena, não condicionada por nenhum outro poder externo ou interno) é exclusivo do Estado federal<sup>15</sup>, aos Estados-membros de uma estrutura federativa deve ser assegurada ampla autonomia, ou seja, como bem destaca Almeida, “capacidade de autodeterminação dentro do círculo de competências traçado pelo poder soberano, que lhes garante auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadmi-

12 Idem, p. 17.

13 MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 931.

14 ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 12.

15 A soberania do Estado Federal redonda na afirmação de sua unidade nos planos internacional (unidade na representação enquanto pessoa jurídica de direito internacional público, com única nacionalidade e único território) e interno (ordenamento jurídico federal válido em todo o território, existência de um tribunal federal competente para resolução de conflitos de competência e possibilidade de intervenção federal no caso de circunstâncias que comprometam a sobrevivência da Federação). Nesse sentido: FERREIRA FILHO. Ob. cit., p. 60-61.

nistração, exercitáveis sem subordinação hierárquica dos Poderes estaduais aos Poderes da União”<sup>16</sup>.

Como se observa, a preservação da autonomia dos entes federados resvala na garantia de auto-organização por meio de uma Constituição própria, fruto do exercício legítimo do Poder Constituinte Decorrente, capaz de garantir a vontade parcial do Estado-membro a partir de uma carta fundamental que encontre amplo apoio nos princípios da Carta Federal.

Gabriel Ivo, em mais uma obra dedicada ao tema do Poder Constituinte Decorrente<sup>17</sup>, defende que o poder constituinte decorrente deve ser entendido como a competência para feitura das Constituições dos Estados-membros – subconjunto de normas locais vigentes para parcela do território e criadas por órgãos distintos do órgão central – delimitada pela Constituição de um Estado que garanta, como conteúdo das cláusulas pétreas, a intangibilidade de sua forma federativa.

A competência para a elaboração da Constituição Estadual, portanto, encontra seus próprios limites e comandos na Constituição Federal e deve pressupor observância e obediência aos preceitos estabelecidos pela Carta Federal, o que, como bem salienta o autor citado, não corresponde à mera reprodução de dispositivos constantes na Constituição Maior.

A concepção sistemática do direito fundada na superioridade da Constituição Federal e o reconhecimento das múltiplas relações decorrentes dos elementos constitucionais conduzem, portanto, à conclusão de que a extrapolação da competência para a elaboração da Constituição Estadual atinge a globalidade de princípios fundantes da ordem jurídica nacional.

### ***1.3.2.3 Indissolubilidade do vínculo federativo***

Outra característica de destaque do Estado Federal é a indissolubilidade do vínculo associativo entre os entes federados, devendo a Constituição prever expressa proibição ao direito de secessão.

O traço impeditivo é revelador da distinção entre Federação e Confederação, vez que, na segunda forma de organização associativa,

16 Ob. cit., p. 11.

17 IVO, Gabriel. *Constituição Estadual: competência para elaboração da Constituição do Estado*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

os Estados possuem ampla liberdade para desligamento do vínculo segundo seus próprios interesses.

#### **1.3.2.4 Repartição constitucional de competências e rendas**

Como antes destacado, a primazia da Constituição na estruturação do pacto federativo revela a forma de repartição das competências entre os entes federados como medida garantidora da harmonização das tarefas outorgadas a cada ente federado.

Segundo Celso Antonio Bandeira de Mello, o conceito de competência – que se mostra adequado ao presente estudo – abarca “o círculo compreensivo de plexo de deveres públicos a serem satisfeitos mediante o exercício de correlatos e demarcados poderes instrumentais”<sup>18</sup>, os quais, por sua vez, são legalmente conferidos para a satisfação dos interesses públicos.

Segundo esse mesmo autor, a competência revela as seguintes características:

- a) obrigatoriedade de exercício: órgãos e agentes públicos com atribuição específica devem obrigatoriamente exercê-la, desde que presentes os requisitos necessários para tanto;
- b) irrenunciabilidade: seu titular não pode renunciá-la, enquanto subsistir sua atribuição para tanto;
- c) vedação à transferência: não podem ser transacionadas, podendo, contudo, ser objeto de delegação, desde que autorizado por lei;
- d) imodificabilidade: seus limites não podem ser suprimidas ou acrescidas por vontade de seu titular;
- e) insuscetíveis de prescrição: mesmo sem utilização, não perecem em face do tempo.

Embora sob nomenclaturas distintas, a maioria da doutrina<sup>19</sup> classifica genericamente as competências em dois grandes grupos, de naturezas legislativa e material.

---

18 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 37.

19 ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Verbatim, 2013. p. 339; BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 305; SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 480.



O primeiro agrupamento – competências legislativas – representa uma forma de poder jurídico consistente na capacidade de criar normas jurídicas, de acordo com limites previamente definidos.

O segundo agrupamento – competências materiais – corresponde “ao poder-dever de realizações de índole político-administrativa, e não à capacidade legiferante”, como preceituam Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes<sup>20</sup>.

Tercio Sampaio Ferraz Junior<sup>21</sup>, no entanto, defende que as normas de competência dizem respeito apenas à atividade legiferante, uma vez que as normas relativas à ação político-administrativa, tratada pela maioria da doutrina como competência material, integram, em verdade, as denominadas normas de conduta.

As normas de competência são permissivas e suas diretrizes criam um poder heterônomo, cujo exercício é restrito a determinados sujeitos, sendo intransferível mas delegável em determinadas situação. Enquanto as normas de competência implicam relação de subordinação e sua violação afeta sua eficácia, provocando a nulidade dos atos decorrentes, as normas de conduta implicam relação de coordenação e sua violação implica responsabilidade.

As normas de competência enunciam condições necessárias para seu exercício e podem ser consideradas a partir (i) do sujeito qualificado para realizar o ato criador da norma (competência pessoal), (ii) do procedimento de elaboração (competência procedimental) e (iii) do alcance da norma criada com relação a seus subordinados, em face do tema e situação dos quais ocupam (competência material).

Em obra dedicada ao tema, Fernanda Dias Menezes de Almeida<sup>22</sup> empreende uma análise histórica do federalismo norte-americano com o intuito de demonstrar como o processo de formação de identidades políticas autônomas foi decisivo para o ideário de formação e indissolubilidade do pacto federal.

---

20 ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Verbatim, 2013. p. 339.

21 FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. Competência tributária municipal. *Revista de Direito Tributário*, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 54, p. 163, 1990.

22 ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

Ao eleger como características fundantes do Estado Federal a autonomia dos Estados-membros e a supremacia constitucional, Fernanda de Almeida justifica seu interesse em revelar a forma como se estruturam as competências federativas no plano jurídico-formal, com destaque às experiências comparadas de harmonização e equilíbrio entre os núcleos autônomos de produção de ordens jurídicas parciais que se encontram amalgamadas pela vontade central.

Historicamente, os critérios de repartição de competências levam em conta o caráter implícito, com destaque para um rol taxativo de competências da União e a consideração das competências estaduais pelo critério residual ou vice-versa (poderes dos Estados-membros expressamente definidos e da União remanescentes).

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>23</sup>, tais técnicas caracterizam a repartição horizontal, de caráter excludente entre os entes federados.

Com o advento da forma cooperativa do federalismo, ganham destaque as formas de fixação de competências concorrentes (União a cargo de normas gerais e aos Estados as normas específicas) e comuns (atuação concomitante de todas as ordens jurídicas – parciais e geral – em sistema de cooperação), técnicas que correspondem a uma repartição vertical norteada pelo princípio da predominância do interesse<sup>24</sup>.

A par da divisão de competências, o sistema federativo pressupõe a repartição de rendas de forma a garantir a suficiência de recursos para cumprimento dos encargos constitucionais delimitados a cada ente federado, sem o que a autonomia dos Estados-membros ficaria seriamente comprometida.

### ***1.3.2.5 Formas de participação dos Estados-membros na elaboração da norma geral***

Como último traço característico do Estado Federal, ressalta-se a garantia de participação efetiva dos Estados-membros nos processos decisórios atinentes à elaboração da norma geral.

Exemplo dessa garantia é articulação do Poder Legislativo federal em escala bicameral, com consideração da representatividade paritária dos Estados-membros no Senado Federal, bem como as normas que ga-

23 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 51.

24 ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Verbatim, 2013. p. 328.

rantem o direito das Assembleias dos Estados nos processos de reforma constitucional.

## 2 O FEDERALISMO BRASILEIRO

Uma vez analisado o conceito, as origens e os principais caracteres de configuração do Estado Federal, cumpre examinar o processo histórico de formação do federalismo brasileiro para compreender sua estrutura atual, bem como os reflexos atinentes à repartição de competências entre os entes federados.

### 2.1 ORIGEM DO FEDERALISMO BRASILEIRO: O PERÍODO MONÁRQUICO E OS ANTECEDENTES DA PROCLAMAÇÃO DA REPÚBLICA

Durante o período monárquico, que, em sua maior parcela, esteve sob a égide da Constituição outorgada no ano de 1824, o país vivenciou uma estrutura unitária, em que não se admitia a existência de ordens jurídicas parcelares autônomas, na medida em que os representantes máximos dos governos provinciais eram diretamente escolhidos pelo Imperador, a quem era reservado o poder de removê-los, quando bem entendesse, nos termos do art. 165 da Constituição Imperial.

Paulo Bonavides e Paes de Andrade relatam o contexto conturbado vivido no último quarto do século XIX que levou ao colapso do sistema monárquico, dando destaque a uma série de fatores que levaram à proclamação do governo republicano: (i) crise militar existente à época, desde a Guerra do Paraguai, agravada pela crise de autoridade da titularidade civil da Pasta de Guerra sobre os militares; (ii) reivindicação pela separação entre o Estado e a Igreja; (iii) a dissolução da Câmara dos Deputados, em 1868; (iv) a insatisfação com o Poder Moderador e sua interferência nas formações partidárias do segundo reinado; (vi) a instituição do regime federativo, (vii) a reformulação do Conselho de Estado; (viii) a extinção a Guarda Nacional; (ix) o ensino livre; (x) a abolição da vitaliciedade do Senado<sup>25</sup>.

Diante da crise e do consequente colapso do sistema monárquico, o qual, como acima explanado, carregava feição predominantemente unitarista e centralizadora, pode-se concluir que a formatação do federalismo brasileiro é confundida com o próprio advento do período

25 ANDRADE, Paulo Bonavides Paes de. *História constitucional do Brasil*. Brasília: Paz e Terra, 1989. p. 206-208.

republicano, ultimado pelo ato de proclamação ocorrido na data de 15 de novembro de 1889, sob a espada e o brado do Marechal Manuel Deodoro da Fonseca.

A forma transplantada com que os republicanos brasileiros impuseram a forma federativa no País, sem qualquer aderência ao plano histórico ou cultural de formação do federalismo nas treze colônias inglesas, foi objeto de crítica pela doutrina<sup>26</sup>.

Nessa esteira, Maria Garcia sinaliza a impropriedade na consideração do modelo norte-americano sem qualquer adaptação à realidade de distribuição do poder político na estrutura estatal brasileira, ao enunciar o surgimento de um regime descentralizado, à semelhança do norte-americano, muito embora através do “mero transplante inadequado do sistema federativo daquele país”<sup>27</sup>.

Nesse mesmo sentido, Luís Roberto Barroso destaca que:

A forma federalista adotada, inspirada no modelo norte-americano, ignorou o passado unitário e centralizador do país. Recorreu-se ao mesmo critério de repartição de competências lá adotado, como se a União estivesse subitamente recebendo poderes expressos, delegados por Estados que antes fossem considerados independentes, numa ficção que beirava a utopia.<sup>28</sup>

Uma vez delimitado o contexto histórico de formação do federalismo na realidade política brasileira, de rigor a análise dos contornos conferidos pelas Constituições brasileiras vigentes durante o período republicano e que dizem respeito à organização e à distribuição do poder estatal entre a União e os demais entes federados.

## 2.2 ÉGIDE DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1891

Seguindo o vetor de afirmação federalista enunciado desde os brados da proclamação do governo republicano, a Constituição de 1891 instaurou, de forma definitiva, o modelo capitalista, liberal, republicano e federativo dualista.

26 Nesse sentido: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 55.

27 GARCIA, Maria. Proudhon hoje: uma retomada de ideias. A federação, a autogestão comunitária e o município no Brasil. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 74, jan. 2011.

28 BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 15.

Como preleciona Fernanda Dias Menezes de Almeida, a primeira Carta Política republicana ainda seguiu a técnica dual de repartição de competências, por critério horizontal, típica do federalismo clássico, reservando à União as matérias expressamente previstas no texto constitucional (competências enumeradas) e aos Estados todas as demais (competências remanescentes)<sup>29</sup>.

O art. 34 elencou competências federais privativas, ao passo que o art. 65, § 2º, atribui aos Estados em geral todo e qualquer poder ou direito que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expensas da Constituição.

O art. 68 determinou que os Estados deveriam se organizar de forma a assegurar a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.

No que tange à repartição de rendas, a Constituição de 1891 preservou a repartição dual, especificando os tributos que caberiam privativamente à União (art. 7º) e aos Estados (art. 9º).

O Poder Legislativo permaneceu composto por duas casas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, sendo fixado, portanto, o sistema legislativo bicameral, com um Senado representativo dos Estados-membros.

A revisão judicial e o modelo de organização do Judiciário, com a Suprema Corte e a Justiça Federal, denotavam novamente a marcante influência dos EUA<sup>30</sup>.

Durante sua vigência, a Carta de 1891 “recebeu única revisão constitucional, em 1926, para introduzir no texto clássico do constitucionalismo brasileiro as emendas decorrentes da reforma promovida no quadriênio do Presidente Artur Bernardes”<sup>31</sup>. Referida “reforma constitucional tratou de centralizar o poder, alterou as hipóteses de intervenção federal, modificou o processo legislativo e criou a Justiça Federal”<sup>32</sup>.

29 ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competência na Constituição de 1888*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 32.

30 CLÈVE, Clèmerson Merlin. Declaração de inconstitucionalidade de dispositivo normativo em sede de juízo abstrato e efeitos sobre os atos singulares praticados sob sua égide. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 19, abr. 1997.

31 MACHADO HORTA, Raul. *Direito constitucional*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 26.

32 ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Verbatim, 2014. p. 133.

As alterações denotavam um aumento e uma concentração significativas dos poderes do Presidente da República<sup>33</sup>, a confirmar a patente e contumaz assimetria decorrente do processo de formação do federalismo brasileiro, constantemente marcado pelos privilégios conferidos ao Poder Executivo e à União em detrimento dos demais poderes e entes federativos.

### 2.3 ÉGIDE DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1934

Com a eclosão do movimento revolucionário de 1930 e a consequente instituição de um governo provisório capitaneado por Getúlio Vargas, chega ao fim o período reconhecido como Primeira República, dando início a um período de grandes instabilidades políticas marcadas por forte pressão popular, voltada à defesa da promulgação de uma nova Constituição, fato que só vem ocorrer no ano de 1934.

No dia 16 de julho de 1934, foi promulgada a nova Carta republicana, marcada pelo ideário da democracia social em detrimento do liberalismo clássico, sob clara inspiração da Constituição de Weimar.

Apesar do curto período de vigência, a Constituição de 1934 contribuiu significativamente para a consolidação da democracia no Brasil, mantendo os princípios vetores fundamentais de organização estatal: a república, a federação, a divisão de poderes, o presidencialismo e o regime representativo<sup>34</sup>.

A seguir a tendência de concentração do poder da União já anunciada com a reforma constitucional de 1926, a Constituição de 1934 reservou ao poder central competências referentes à ordem econômica e social (arts. 5º e 6º)<sup>35</sup>.

Além de enumerar alguns poderes aos Estados, a Carta de 34 ainda conferiu-lhes poderes remanescentes, nos arts. 7º e 8º, e, também, tratou sobre os poderes concorrentes entre a União e Estados, reservando um espaço de maior autonomia aos Municípios por conta da previsão de competência própria para organização de seus serviços (art. 13).

33 FUHRMANN, Ítalo Roberto. Traços fundamentais da história Constitucional no Brasil – do Império à Constituição da República de 1988. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 84/2013, p. 7, jul. 2013.

34 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 81.

35 Idem, p. 81.

Percebe-se, portanto, que a Constituição de 1934 ultrapassa o critério clássico de repartição de competências, baseado no critério horizontal e dual de repartição de competências, e reconhece uma esfera de competências legislativas concorrentes, a partir de um critério vertical que pressuponha a reserva das normas de caráter geral à União, lógica que se manteve, em linhas gerais, nas constituições posteriores.

As importantes alterações no âmbito do Poder Judiciário concernem à criação da Justiça Eleitoral (arts. 82 e 83), da Justiça Militar (arts. 84 ao 87) e da Justiça do Trabalho (art. 122).

## **2.4 ÉGIDE DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1937**

Na data de 10 de novembro de 1937, em um período de grande agitação política e social marcada pela disputa do poder político entre grupos de diferentes matizes ideológicas, sob a justificativa de salvaguardar os interesses da nação, foi outorgada uma nova Constituição no País.

Com forte e inegável vertente autoritária, a Constituição de 1937 restaurou no País o Estado unitário descentralizado, embora tenha nominalmente – e formalmente – preservado a estrutura federativa nos termos de seu art. 3º, acentuando ainda mais a concentração de poderes no Poder Executivo central, ao impor completa submissão dos Estados e Municípios aos interesses da União.

A União poderia criar territórios nos termos do art. 6º, desmembrar Estados nos termos do art. 5º, parágrafo único, intervir nos Estados e nomear interventores nos termos do art. 9º.

O Poder Legislativo era, de acordo com o art. 39 da Constituição, composto pela Câmara dos Deputados e Conselho Federal, pelo Conselho de Economia Nacional e pelo Presidente da República. Todos esses entes formavam o Parlamento Nacional, órgão de caráter absolutamente figurativo, vez que nunca se revê notícia de uma reunião sequer durante todo o período de vigência da Carta de 1937.

## **2.5 ÉGIDE DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1946**

Durante a vigência do período de vigência da Constituição de 1937, conhecido como Estado Novo, as disposições políticas e o regimento institucional negavam vigência aos princípios de liberdade e democracia.

A quarta Assembleia Constituinte brasileira foi instalada em 2 de fevereiro de 1946, e nova Constituição da República foi promulgada em 18 de setembro de 1946.

Pinto Ferreira, por sua vez, identifica a predominância do ideário social democrata, de inspiração weimariana, na Carta de 1946<sup>36</sup>:

De um modo geral, ela repetiu os pontos de vista essenciais existentes na Constituição de 1934. Não aderiu ao socialismo tampouco se manteve na linha rígida do individualismo. Inspirou-se na técnica da democracia social weimariana. Por isso mesmo regulou diversos problemas alusivos à ordem social e econômica, à família, educação e cultura, permitiu técnicas mais amplas de intervencionismo, procurou combater a força econômica dos trustes e mesmo estendeu ao trabalhador rural as garantias dadas aos operários, embora nunca se aplicassem tais medidas em proveito do campesinato.

Se comparada com as constituições anteriores, a Carta de 1946 foi a que mais garantiu autonomia aos Estados e Municípios, com expressa previsão de eleições livres e diretas para seus representantes diretos e de coleta e distribuição de rendas entre os entes federados.

## **2.6 ÉGIDE DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1967 E EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1, DE 1969**

Após o movimento de resistência contra o governo do Presidente João Goulart, marcado pelas medidas adotadas nos dias 31 de março e 1º de abril de 1964 que culminaram na assunção do poder pelos militares, houve um acentuado processo de fortalecimento da União em detrimento dos entes federados, iniciado com o Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964, fecundado com a edição do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, promulgação da Constituição de 1967 e ultimado com os atos praticados durante a vigência da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.

Para José Afonso da Silva<sup>37</sup>, “a emenda só serviu como mecanismo de outorga, uma vez que verdadeiramente se promulgou texto integralmente reformulado”. Assim, uma precária e já muito retocada Lei Maior acabou cedendo espaço ao que se tem, na prática, como uma nova Carta Constitucional, ainda mais centralizadora e ampliadora dos

36 FERREIRA, Pinto. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 60.

37 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 89.



poderes administrativos e legislativos do Poder Executivo, servindo de fundamento de validade aos atos do regime de militar.

Em junho de 1978, dentro de um propagandeado processo de gradual abertura política empreendida pelo governo Geisel, foram suspensas as medidas que cassaram direitos políticos com base no Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968.

Em 1985, após o Congresso Nacional rejeitar a proposta de emenda constitucional que permitia o voto direto para os candidatos à Presidência da República, Tancredo Neves foi eleito para o cargo máximo do Poder Executivo central de forma indireta, marcando a volta dos civis ao comando do Poder Executivo e o fim do período militar. Antes de assumir o cargo, entretanto, Tancredo Neves faleceu, assumindo seu vice, José Sarney, que foi o responsável pela convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte.

## **2.7 ÉGIDE DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988**

Após mais de um século do revoltoso período republicano, marcado pela verificação movimentos favoráveis e contrários à estruturação à estruturação do federalismo, a Constituição da República de 1988 inaugura um novo arranjo federativo que se propõe a destacar um processo de desconcentração de poderes e de conquista de direitos e garantias fundamentais que haviam sido suprimidos pela ordem constitucional pretérita.

### **2.7.1 Características principais**

Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Junior<sup>38</sup> apontam as seguintes características da estrutura federativa do Estado brasileiro instaurada pela nova ordem constitucional:

- a) existência de quatro entidades federativas, União, Estados, Municípios e Distrito Federal, entes formadores do Estado brasileiro a partir de um amálgama indissolúvel, que pressupõe competências próprias a cada um deles, atribuídas de forma vertical e horizontal, sejam exclusivas, privativas ou comuns e concorrentes, nos termos do arts. 1º, 18, 21 a 25 e 30;

---

38 ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 19. ed. São Paulo: Verbatim, 2015. p. 338.

- b) repartição constitucional de rendas, que abrange os aspectos de competência tributária, consistente na possibilidade de criar e arrecadar tributos (arts. 145, 148, 149, 153 a 156), de limitações para o exercício desse poder (arts. 145 e 150), bem como de sistemas de participação de quotas em fundos que possuem caráter redistributivo entre os entes federados (art. 159, I, *a* e *b*, e art. 34, § 2º, I, II e III, do ADCT);
- c) elaboração de Constituições Estaduais, que refletem o poder de auto-organização dos Estados-membros nos termos do art. 25, como exercício legítimo do Poder Constituinte Decorrente por meio das Assembleias Legislativas. Aos Municípios, cumpre a elaboração de Leis Orgânicas, discutidas e aprovadas pelas Câmaras Municipais nos termos do art. 29;
- d) rigidez constitucional, marcada pela adoção de processos legislativos diferenciados para modificação da Constituição nos termos do art. 60, sendo defeso qualquer deliberação tendente a abolir as matérias discriminadas pelos incisos do § 6º, do referido dispositivo, como, por exemplo, a forma federativa do Estado;
- e) indissolubilidade do pacto federativo, princípio constitucional positivado pelo art. 1º, *caput*, que determina a formação federal do Estado brasileiro a partir da união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal;
- f) representação pelo Senado Federal, que garante aos Estados-membros e ao Distrito Federal uma representação igualitária, com eleição de três senadores para cada qual nos termos do art. 46, §1º;
- g) proteção constitucional exercida por um órgão supremo da estrutura judiciária, o Supremo Tribunal Federal, a quem compete a guarda da Constituição, dirimindo conflitos entre União, Estados e Distrito Federal e exercendo o controle concentrado de constitucionalidade nos termos do art. 102;
- h) intervenção nos Estados-membros e nos Municípios, nos termos dos arts. 34 e 35, para a proteção de princípios politicamente conformadores do Estado brasileiro, os quais balizam a forma de Estado, a forma de governo e a organização político-administrativa em geral.

### **2.7.2 Pontos trazidos pela nova ordem constitucional de destaque no arranjo federativo: municipalismo, repartição constitucional de rendas e constitucionalização das regiões e consórcios públicos**

Dentre as muitas inovações introduzidas no sistema federativo pela Constituição de 1988, a projeção do Município enquanto partícipe indissociável da federação aparece, sem sombra de dúvidas, com maior destaque.

Os arts. 18, 29 e 30 da nova Constituição, ao inserirem o Município na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, reforçam enormemente o aspecto de juridicidade de sua autonomia, de modo a romper com a tradição dual do federalismo brasileiro (relação entre Estados, Distrito Federal de um lado e União de outro) preconizada desde a Constituição de 1891.

Outro aspecto de relevo do arranjo federativo da nova ordem constitucional diz respeito aos mecanismos adotados para a repartição de rendas entre os diversos entes federados, calcada no pressuposto – e aqui se apresenta o nó górdio de sobrevivência e desenvolvimento do federalismo – de que a efetiva autonomia depende da previsão de recursos suficientes para que cada ente realize as competências que lhe foram expressamente outorgadas pela norma fundante do sistema.

Se comparadas com as ordens constitucionais anteriores, a égide da Carta republicana de 1988 representou inegável avanço – no que, por ora, não adentramos em juízo valorativo sobre o caráter de suficiência – com relação à repartição constitucional de rendas, haja vista o significativo incremento nas receitas municipais e estaduais e intensificação de receitas através de fundos de participação.

Outro passo inovador do texto de 1988, como destaca Paulo Bonavides<sup>39</sup>, foi a constitucionalização administrativa das regiões, com previsão expressa no art. 43 da Constituição, que reconhece a possibilidade de a União articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando ao desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

A constitucionalização da regionalização ainda ganhou relevo com a expressa previsão constitucional, reservando competência dos Estados para criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e

---

39 BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 369-371.

microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, nos termos do art. 25, § 3º.

Por fim, ainda no intuito de fortalecimento dos arranjos aplicáveis à lógica do federalismo cooperativo, houve expressa previsão da criação de consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, de forma a autorizar a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos nos termos do art. 241, com a redação já conferida pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.

### **2.7.3 Repartição de competências na Constituição de 1988**

Para Fernanda Dias Menezes de Almeida, em obra já referenciada<sup>40</sup>, o sistema de repartição de competências adotado pela Constituição de 1988 pode ser entendido pela divisão entre os critérios horizontal (competências privativas dos entes federativos nos planos material e legiferante) e vertical (competências concorrentes existentes nos planos material comum, legiferante concorrente e suplementar).

A cada ente foram distribuídas competências próprias, de natureza legislativa ou material, caso das competências privativas da União previstas nos arts. 21 e 22 e das matérias que ficaram sob responsabilidade dos Estados e dos Municípios, nos termos dos arts. 25 e 30, respectivamente. Tais tarefas, por sua vez, foram aplicadas em cumulação ao Distrito Federal por força do art. 32, § 2º.

O art. 23 reservou uma série de matérias que devem ser objeto de realização conjunta por parte de todos os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), ao passo que o art. 24 reserva matérias de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal.

Tendo em vista o quanto já exposto acima, as competências podem ser identificadas a partir de duas espécies fundamentais: competências materiais e competências legislativas.

Diante da realidade normativa brasileira imposta pela Carta republicana de 1988, no entanto, é possível acrescer à aludida classificação

---

40 ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

critérios quanto à forma, conteúdo, extensão e origem das competências constitucionais, seguindo a doutrina de José Afonso da Silva<sup>41</sup>.

Quanto à forma, podem-se dividir as competências entre (i) enumeradas ou expressas, que são atribuídas de forma direta a uma pessoa política ou órgão (exemplo dos arts. 21, 22, 25, § 2º, e 30); (ii) reservadas, remanescentes ou residuais, que são relacionadas a atividades materiais ou legislativas não enumeradas (arts. 22, parágrafo único, 23 e 24); e (iii) implícitas ou resultantes, instrumentais decorrentes da necessidade de cumprimento dos poderes expressos ou reservados.

Quanto ao conteúdo, pode-se falar em competências de cunho (i) econômico, (ii) social, (iii) político-administrativo, (iv) tributária ou (v) internacional.

No que tange à extensão, distribuem-se as competências em: (i) exclusivas, que não podem ser objeto de delegação (art. 21); (ii) privativas, que podem ser objeto de delegação desde que expressamente previsto para questões específicas (art. 22, parágrafo único); (iii) comuns, que implicam a possibilidade de realização de determinada atividade por várias pessoas ou órgãos cumulativamente (art. 23); (iv) concorrentes, que pressupõem possibilidade de disposição de uma mesma matéria por diferentes entes, desde que preservada a primazia da União no que se refere à fixação de normas gerais, podendo, de acordo com Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano<sup>42</sup>, serem próprias – quando expressamente previstas (art. 24, §§ 1º e 2º) –, ou impróprias – quando implícitas na definição de competências comuns e necessárias a sua consecução; e, por fim, (v) suplementar, consistente na possibilidade de produzir normas como desdobramento do conteúdo já reservado a outro ente (art. 30, II).

Por fim, quanto à origem, as competências podem ser classificadas como: (i) originárias, atribuídas em caráter primário a uma determinada pessoa ou órgão; (ii) delegada, decorrente da transferência do exercício a outra pessoa ou órgão, desde que dentro dos limites e condições previstos em lei.

À guisa de conclusão, considerados os aspectos gerais do federalismo e específicos da ordem constitucional brasileira vigente, verifica-

41 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 479-482.

42 ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Verbatim, 2013. p. 340.

-se que o modelo federalista brasileiro delimitado pela Constituição da República de 1988 deve ser enquadrado dentro da estrutura do chamado federalismo cooperativo, na medida em que permite a divisão de competências entre os entes federados pelos critérios horizontal (competências exclusivas e privativas dos entes federativos nos planos material e legiferante – arts. 21, 22, 25, §§ 1º a 3º, 30, I) e vertical (competências concorrentes existentes nos planos material comum, legiferante concorrente e suplementar – arts. 24, §§ 2º a 4º, 30, II).

### **3 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O FEDERALISMO BRASILEIRO: CRÍTICA E POSSÍVEL HORIZONTE DE REPACTUAÇÃO FEDERATIVA**

Uma vez delimitada a formatação da organização estatal dentro dos moldes estabelecidos pela Constituição de 1988, oportuno considerar, a partir de um juízo de criticidade, o arranjo federativo brasileiro atual, bem como as propostas que se apresentam como alternativa à repactuação do modelo de repartição de competências e rendas constitucionais.

Nesse giro de análise, válido destacar a posição de Dinorá Adelaide Musetti Grotti quanto à necessidade de estruturação do federalismo brasileiro a partir do vetor matriz da descentralização, que seja capaz de atender peculiaridades a partir da consideração dos níveis de complexidade, amplitude e generalização de cada esfera governamental. A autora defende que

[...] as relações entre as diversas instâncias deverão guiar-se pelo princípio da subsidiariedade inspirado na Constituição alemã, que preceitua que sempre que uma certa função puder ser exercida pela instância inferior, não deverá ser assumida pela que está acima. Ou seja, o governo federal não deve arcar com responsabilidades que os Estados estão preparados para desempenhar a contento; estes não deverão exercer funções que o município seja capaz de exercer. Em outros termos, deve-se afastar a União de tarefas locais, cometendo-se aos Estados e Municípios.

Fernanda Dias Menezes de Almeida, ao concluir seu estudo sobre as competências federativas na Constituição de 1988<sup>43</sup>, expõe criticamente que, muito embora o texto constitucional de 1988 tenha avançado na conquista de maior equilíbrio entre as relações federativas com

---

43 Ob. cit.

a elevação do Município ao patamar de autonomia na capacidade de auto-organização que lhe foi deferida, *o constituinte não*: (i) explicitou, de forma clara, de que forma se daria a suplementariedade legislativa no campo das competências concorrentes; (ii) abandonou a política de confluência centralista ao delimitar amplo plexo de competências privativas da União em hipóteses em que a guarda de especificidade às realidades regionais ou locais seria de maior utilidade; (iii) permitiu a delegação desigual de competências entre Estados, o que permitira desejável flexibilização para atender com maior atenção as disparidades estaduais.

Nessa mesma linha de raciocínio apresentada pelas autoras acima citadas, mesmo que reconhecido o avanço do arranjo federativo conferido pela Constituição republicana de 1988, nota-se que o passado centralizador e unitarista que marca a configuração do Estado brasileiro ainda revela grande impacto nos dias atuais e dá margem a uma grande assimetria na configuração de uma estrutura federativa em que a União é responsável por mais de 70% da arrecadação total tributária e reserva as principais competências legislativas em matérias de interesse público.

Nesses termos, a discussão sobre a necessidade de uma repactuação federativa ganha força, merecendo destaque a iniciativa recente adotada por quatorze Presidentes de Assembleias Legislativas (Amapá, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima, Santa Catarina e São Paulo) e pelo Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal no sentido de encaminhar uma proposta de emenda constitucional às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para, com fundamento no art. 60, § 3º, da Constituição da República, propor a alteração dos arts. 22, 24, 61 e 220 da Constituição Federal.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 47, de 2012, atualmente em trâmite na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, após relatório e substitutivo apresentado pelo Senador Antonio Anastasia, procura retirar da competência legislativa da União (no art. 22) as normas sobre direito processual e agrário, bem como sobre licitações e contratos, propaganda comercial e trânsito e transporte, que passam a ser de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24).

No mais, a proposta acrescenta como matéria de competência concorrente (no inciso XII do art. 24) a assistência social, altera a reda-

ção dos §§ 2º e 3º do art. 24, para definir que as normas gerais sobre as matérias de competência concorrente, a ser editadas pela União, restringem-se a princípios, diretrizes e institutos jurídicos e que aos Estados e ao Distrito Federal compete suplementar as normas gerais no que for de predominante interesse regional, renumerando os atuais §§ 3º e 4º, que passam a ser 4º e 5º, retira do texto constitucional a referência a diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV) como competência privativa da União e inclui novo parágrafo (que passa a ser o 2º, renumerando o atual 2º como 3º) no art. 61, para permitir à maioria dos membros das Casas do Congresso Nacional apresentar projeto de lei que verse sobre matéria de iniciativa privativa do Presidente da República, exceto quanto à organização interna do Poder Executivo e matéria orçamentária.

Iniciativas como essa demonstram a dinamicidade do debate jurídico e político acerca da necessidade de estabelecimento de um novo pacto federativo que possa efetivamente contemplar as necessidades de atendimento das tarefas locais e regionais, abarcando hipóteses em que a guarda de peculiaridades focalizadas seria de maior utilidade, bem como permitindo a delegação de competências aos Estados, de forma a permitir que as ações governamentais atinjam com maior atenção as disparidades estaduais.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Verbatim, 2013.
- BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. Brasília: Paz e Terra, 1988.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. Declaração de inconstitucionalidade de dispositivo normativo em sede de juízo abstrato e efeitos sobre os atos singulares praticados sob sua égide. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 19, abr. 1997.
- FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. Competência tributária municipal. *Revista de Direito Tributário*, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 54, p. 163, 1990.
- FERREIRA, Pinto. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.



FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FUHRMANN, Ítalo Roberto. Traços fundamentais da história Constitucional no Brasil – Do Império à Constituição da República de 1988. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 84/2013, jul. 2013.

GARCIA, Maria. Proudhon hoje uma retomada de ideias. A federação, a autogestão comunitária e o município no Brasil. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 74, jan. 2011.

IVO, Gabriel. *Constituição Estadual: competência para elaboração da Constituição do Estado*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Trad. João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MACHADO HORTA, Raul. Problemas do federalismo. In: *Perspectivas do federalismo brasileiro*. Belo Horizonte: Universidade de Minas Gerais, 1958.

MACHADO HORTA, Raul. *Direito constitucional*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.